Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 490 Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 168 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2015

Veel rijksvastgoed dat niet meer nodig is voor de uitvoering van rijksdoelstellingen wordt de komende jaren verkocht. De afstootopgave betreft circa 2,8 miljoen m^2 bruto vloeroppervlak met een grote diversiteit: kantoren, gevangenissen, kazernecomplexen en zelfs woonhuizen. Sommige objecten zijn beeldbepalend en hebben een unieke geschiedenis. Afstoot in deze omvang heeft een impact op de omgeving, op de vastgoedmarkt en voor andere overheden. Op 15 december 2014 hebben de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) en het College van Rijksadviseurs (CRa) advies uitgebracht over de afstootopgave van rijksvastgoed.
Met deze brief geef ik, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, een reactie op beide adviezen.

Samenvatting van de adviezen

Advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur

Het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur gaat systematisch in op het vigerende kabinetsbeleid, de verschillende beleidsambities die bij vastgoed samen (kunnen) komen, de wijze waarop daar gericht sturing aan kan worden gegeven alsmede de verbinding aan de MIRT-overleggen. De belangrijkste aanbevelingen van de raad zijn:
- Kies een afstootstrategie waarin maatschappelijke doelstellingen breed worden meegewogen naast de haalbare financiële opbrengst;
- Betrek naast het rijksbeleid ook het beleid van provincies en gemeenten als basis voor het bepalen van maatschappelijke doelen. Ga in een vroeg stadium met provincies en gemeenten op zoek naar een passende toekomst voor leegkomende rijksgebouwen en maak per provincie totaalplannen voor het vrijkomend rijksvastgoed;
- Kies het MIRT als kader voor het maken van regionale afspraken met provincies en gemeenten over de toekomst van vrijkomend rijksvastgoed;

kst-31490-168
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

- De raad adviseert om reeds vastgesteld beleid met consequenties voor rijksvastgoed niet te heroverwegen, maar eventueel wel het afstoten van dit vastgoed te temporiseren of te kiezen voor vormen van tijdelijk (her)gebruik;
- Voorzie in de toekomst nieuw beleid met consequenties voor het vastgoed van een expliciete vastgoedparagraaf waarin die consequenties in beeld worden gebracht en meegewogen in de besluitvorming;
- De balans tussen het inspelen op rijksbeleid, beleid van medeoverheden en financiële opbrengsten zal per object anders uitvallen. Maximalisering van de opbrengst bij verkoop moet daarbij niet op voorhand de dominante factor zijn.

Advies van het College van Rijksadviseurs

Het CRa adviseert de afstootopgave vanuit een publieke verantwoordelijkheid en in nauwe samenwerking met lokale partijen vorm te geven. Afstoot is een proces met bouwkundige, ruimtelijke en maatschappelijke effecten die volgens het CRa – indien goed voorbereid – ten voordele van de kwaliteit van de leefomgeving kunnen uitpakken.

- Verbind de instrumenten waarmee de processen van overtolligstelling en vervreemding van rijksvastgoed worden uitgevoerd. Diagnose, programmering en koppeling met (lokaal) beleid zouden één proces moeten zijn;
- Een ruimtelijke benadering van de afstootopgave kan het onderlinge verband tussen de bovengenoemde onderdelen helpen ontwikkelen;
- De opbrengst uit het vervreemden van een gebouwenvoorraad die met publieke middelen is gerealiseerd of verworven, en die maatschappelijke betekenis heeft gekregen in stad of landschap, moet ook op maatschappelijke effecten worden beoordeeld;
- Het CRa adviseert om de «brede waardebenadering» die het Rijksvastgoedbedrijf hanteert, om te werken tot een «beste bod»-benadering waarin potentiële kopers in hun bieding ook moeten scoren op andere doelen dan alleen financiële. Het CRa adviseert om er met pilots achter te komen waar die benadering wel of niet kan.

Huidig beleid ten aanzien van verkoop

In mijn brief aan uw Kamer van 28 augustus 2014 heb ik aangegeven wat mijn beleid is ten aanzien van herbestemmen en afstoot (Kamerstuk 31 490, nr. 158). Hierbij zijn ook verschillende voorbeelden gegeven van hoe en met welke methoden vastgoed wordt verkocht. De kern van deze voorbeelden is dat samenwerking met mede-overheden – met name gemeenten – belangrijk is en dat ieder object in de huidige markt een maatwerkbenadering vraagt. De uitdaging is om objecten te transformeren of her te bestemmen en opnieuw betekenis te geven in hun omgeving om zo bij te dragen aan de lokale economische ontwikkeling. Ook sloop kan noodzakelijk zijn, als de situatie daarom vraagt. Het belang van samenwerking met mede-overheden is om overeenstemming te krijgen over nieuwe functies/bestemmingen van het te verkopen vastgoed.

Vanzelfsprekend heeft een mede-overheid een voorkeursrecht tot koop conform de Regeling Materieel Beheer 2006. De mede-overheid kan een object onderhands kopen indien het nodig is voor taken in de publieke sfeer. Bij verkopen op de markt gelden de uitgangspunten marktconform, openbaar en transparant.

In het kader van de ontwikkeling van een rijksvastgoedportefeuillestrategie zijn in 2013 de volgende afspraken gemaakt met de regio’s over

(rijks)vastgoed in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT):

- De inzet van overheidsvastgoed bij het realiseren van beleidsdoelstellingen (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)) en gedeelde opgaven uit de MIRT-Gebiedsagenda worden jaarlijks besproken in het Bestuurlijk Overleg (BO-)MIRT;
- Rijk en regio delen informatie over de vastgoedportefeuilles om mogelijke samenhang in beeld te brengen;
- Rijk en regio verkennen gezamenlijk op welke wijze zij met elkaar willen samenwerken rond mogelijke vastgoedontwikkellocaties. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de bestaande MIRT-Gebiedsagenda-overlegstructuren.

Een deel van het rijksbeleid dat relevant is voor rijksvastgoed (ruimtelijke ordening, natuur, regionaal economisch), is de afgelopen jaren gedecentraliseerd.
Provincies zijn steeds meer strategisch gesprekspartner geworden. Momenteel werkt het Rijksvastgoedbedrijf samen met de provincies aan rijksbrede vastgoedportefeuillestrategieën per provincie om de ambities uit de MIRT-gebiedsagenda's te verbinden met het handelen met rijksvastgoed (grond, gebouwen, water). De vaststelling van deze uitwerkingen per provincie kan plaatsvinden in het BO-MIRT. Deze werkwijze past bij de vernieuwing van het MIRT, gericht op een brede aanpak van ruimtelijke opgaven, samen met andere overheden en private partners en met de ruimte om maatwerk te leveren.
Het omgaan met vrijkomend rijksvastgoed hoort daarbij. De provinciale aanpak leidt tot een uitgebreid repertoire hoe met vrijkomend vastgoed om te gaan, passend bij de regionaal sterk verschillende vastgoedmarkten en beleidsdoelen.

Betekenis van de adviezen voor het beleid

Algemene lijn

Beide adviezen ondersteunen de lijn die is ingezet bij de vervreemding van rijksvastgoed: maatwerk, nauwe samenwerking met mede-overheden over toekomstige mogelijkheden van een object en innovatieve methoden ontwikkelen om het vastgoed op de markt te zetten. Daar waar optimalisaties kunnen plaatsvinden voor het realiseren van maatschappelijke doelen moeten die kansen worden benut. Het is dus niet mijn inzet om bij verkoop alleen naar de financiële opbrengst te kijken; dat blijkt ook uit mijn brief van augustus 2014.
Om mogelijkheden van objecten inzichtelijk te maken hanteert het Rijksvastgoedbedrijf een «brede waardebenadering». Hoofdthema's zijn daarbij ruimtelijke ordening, waarbij gemeenten het voortouw hebben, duurzaamheid (energie en materialen), sociaaleconomische uitdagingen in regio's zoals bevolkingsdaling, regionale werkgelegenheid en woonruimte voor specifieke doelgroepen en zorg voor cultureel erfgoed. Door voor de start van een verkoop deze aspecten voor een object in kaart te brengen wordt een bredere context gegeven van de mogelijkheden die het object, de locatie en de omgeving te bieden hebben. Met deze context is het ook gemakkelijker om met mede-overheden over andere functies en bestemmingen te praten. Hierbij kan een mede-overheid vanzelfsprekend haar maatschappelijke doelen inbrengen. Op deze wijze wordt de realisatie van maatschappelijke doelstellingen en verkoop van rijksvastgoed gecombineerd. Indien er extra middelen nodig zijn voor de realisatie van maatschappelijke doelen moeten deze gefinancierd worden door de publieke drager van het maatschappelijk doel.

Door de adviezen van de Rli en het CRa voel ik mij gesterkt de ingezette samenwerkingslijn met mede-overheden te continueren.

Vastgoedgevolgen van nieuw rijksbeleid

De Rli adviseert om de maatschappelijke effecten van nieuw beleid dat leidt tot vrijkomend vastgoed, mee te wegen. Het kabinet neemt dat advies over waar dat relevant is, zodat de afweging transparant wordt. Dat neemt niet weg dat de primaire processen van de departementen waarvoor zij vastgoed inzetten als eerste de vraag naar en de locatie van rijksvastgoed bepalen. Dit binnen het kader van doelmatig en sober omgaan met overheidsmiddelen.

Samenwerking met andere overheden

Waar de afstoot- en herbestemmingsproblematiek van rijksvastgoed omvangrijk of complex is, sluit ik desgewenst samenwerkingsovereenkomsten met gemeenten. Dit heeft inmiddels plaatsgevonden met o.a. de gemeente Den Haag, de gemeente Zwolle en de gemeente Lelystad. De afspraken gaan onder meer over hoe te komen tot nieuwe bestemmingen van rijksvastgoed, de fasering van het op de markt brengen van vastgoed en de afstemming met leegkomend vastgoed van andere partijen (waaronder de gemeente zelf).

Creativiteit

Aan de hand van de analyse van een object wordt een verkoopstrategie bepaald die kan variëren van een eenvoudige rechtstreekse verkoop tot een gebiedsontwikkelingsproject. De mogelijkheden voor een rechtstreekse verkoop zijn in de huidige markt beperkt. Hierdoor wordt de verkoopstrategie transformatie en/of herbestemmen steeds prominenter. Om het vastgoed verkoopbaar te maken moeten innovatieve en creatieve ideeën aangeboord worden. Het CRa heeft aangeboden daarbij te willen helpen. Het programma «Nederlandwordtanders» biedt een platform om creativiteit en innovatie bij herbestemming te bevorderen. Ook het Atelier Making Projects draagt hier aan bij, net zoals het expertteam kantorentransformatie van BZK. Objecten waar op termijn geen verkoopmogelijkheden voor zijn, worden tijdelijk geëxploiteerd. Vaak wordt hierbij de functie van het object – in overleg met mede-overheden – aangepast.

Financiële weging

Uitgangspunt voor het Rijk is dat de prijs die uiteindelijk voor vrijkomend vastgoed wordt betaald reëel is (geen staatssteun). Bij het herbestemmen van minder courant rijksvastgoed krijgen gemeenten een steviger positie doordat het Rijk en de gemeente in overleg de uitgangspunten vaststellen vóór de taxatie. In die uitgangspunten kunnen concrete beleidsdoelen zijn opgenomen, waarmee mogelijk de kans op voortvarende afstoot toeneemt.

Aansluiting op beschikbare financiering

Het Rijksvastgoedbedrijf ontvangt uit de vastgoedmarkt signalen dat de huidige verkoopmethoden onvoldoende aansluiten bij het verkrijgen van vreemd vermogen of het verantwoord investeren van beschikbare financiële middelen. Hiertoe wordt onderzocht of er innovatieve verkoopmethoden ontwikkeld kunnen worden om potentiële kopers maximaal de gelegenheid te geven om overtollig rijksvastgoed te verkrijgen inclusief de daarvoor benodigde financiering.

Uitdaging voor de markt

Uit de twee adviezen blijkt dat er bij vervreemding geen standaardrecept is om marktconforme opbrengsten te koppelen aan maatschappelijke doelen. Beide adviezen refereren aan de zogenoemde Economische Meest Voordelige Inschrijving- (EMVI-)methode om daarmee in biedprocedures ook andere dan financiële criteria een rol te laten spelen. Deze methode is ontworpen voor aanbestedingsprocedures, maar ik wil onderzoeken of deze methode of andere soortgelijke methoden toegepast kunnen worden in bepaalde verkooptransacties.

Afsluitend

De adviezen van de Rli en het CRa passen goed bij de reeds ingezette werkwijze bij de afstoot van rijksvastgoed. Ik hecht aan goede samenwerking met mede-overheden bij transformaties en herbestemmingen, ook om andere maatschappelijke doelen ruimte te geven.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok